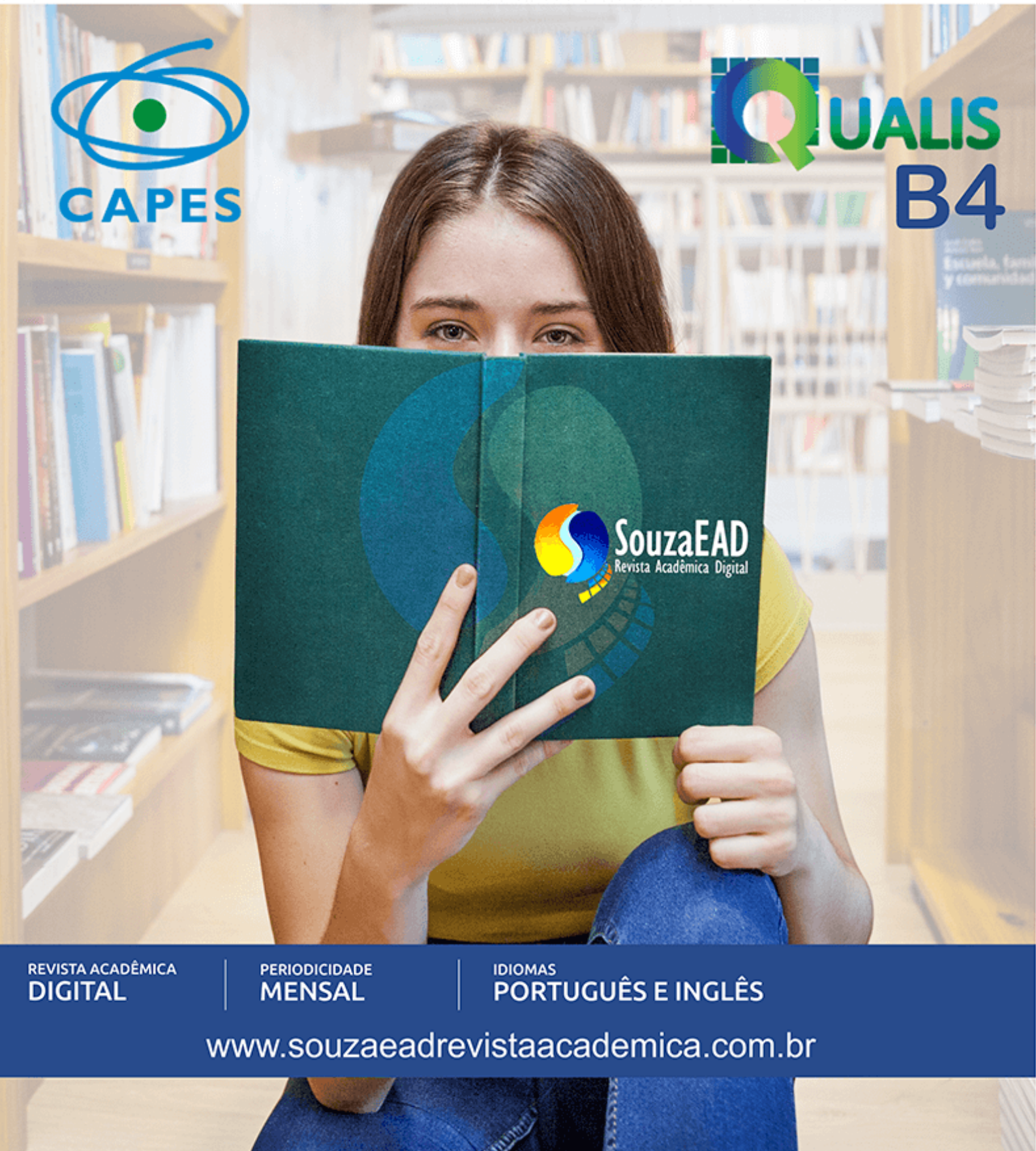
SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital

REVISTA ACADÊMICA
DIGITAL

ISSN 2595-5934

AGO 2025 EDIÇÃO Nº 88



REVISTA ACADÊMICA
DIGITAL

PERIODICIDADE
MENSAL

IDIOMAS
PORTUGUÊS E INGLÊS

www.souzaeadrevistaacademica.com.br

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital

ISSN 2595-5934

REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
AGO 2025 EDIÇÃO Nº88

AS BASES CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ATORES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E LICITAÇÕES À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

THE CONSTITUTIONAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION: GOVERNMENTAL AND NON-GOVERNMENTAL ACTORS IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS AND BIDS UNDER THE LAW Nº 14.133/2021

SANTOS, Gustavo Abrahão dos[1]

RESUMO

Este artigo busca esclarecer aspectos relevantes da administração pública, com o objetivo de examinar as estruturas normativas e institucionais que sustentam a atuação dos diferentes agentes envolvidos nas contratações públicas, focando especialmente na nova Lei de Licitações e Contratos. Parte-se do pressuposto de que tanto os atores governamentais quanto os não governamentais desempenham funções essenciais para assegurar a moralidade, legalidade e eficiência administrativa, sobretudo no enfrentamento da improbidade administrativa. A metodologia utilizada fundamenta-se na revisão da literatura, analisando a doutrina jurídica contemporânea, dispositivos da Constituição Federal de 1988, jurisprudência dos tribunais superiores e documentos normativos, incluindo a Lei nº 14.133/2021 e a Lei de Improbidade Administrativa, balizada na Lei nº 8.429/1992 com as modificações da Lei n.º 14.230/2021. O estudo conclui que uma atuação colaborativa, transparente e tecnicamente fundamentada entre os diversos atores envolvidos nas licitações é essencial para a criação de uma Administração Pública moderna, íntegra e alinhada com os princípios constitucionais.

Palavras-chave: Administração Pública. Atores Governamentais. Atores não governamentais. Contratos. Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

This article seeks to clarify relevant aspects of public administration by examining the normative and institutional structures that support the actions of the various agents involved in public procurement, focusing specifically on the new Public Procurement and Contracts Law. It is assumed that both government and non-governmental actors

[1] Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos. Pós-graduado em Direito Empresarial pela Universidade Católica de Santos. Pós-graduado em Ética e Cidadania pela USP. Pós-graduado em Direito Tributário e Processo Tributário pela Faculdade LEGALE. Pós-graduado em Gestão Empreendedora pelo Instituto Federal do Sudeste de MG. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Santos. Graduado em Gestão Pública pela Universidade Santa Cecília. Professor de Direito na UNIBR Faculdade São Vicente. Professor de Direito da UNIP Santos/SP. Advogado. OAB/SP 184.699. E-mail: drgustavo.abrahao@gmail.com

ISSN 2595-5934

play essential roles in ensuring morality, legality, and administrative efficiency, especially in combating administrative misconduct. The methodology used is based on a literature review, analyzing contemporary legal doctrine, provisions of the 1988 Federal Constitution, case law of the higher courts, and normative documents, including Law No. 14,133/2021 and the Administrative Misconduct Law, based on Law No. 8,429/1992, as amended by Law No. 14,230/2021. The study concludes that collaborative, transparent and technically sound action among the various actors involved in bidding processes is essential for the creation of a modern, integral Public Administration aligned with constitutional principles.
Keywords: Public Administration. Government Actors. Non-Governmental Actors. Contracts. Administrative Impropriety

INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira encontra-se alicerçada em fundamentos constitucionais que orientam a atuação do Estado na promoção do interesse público, da legalidade e da eficiência. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, observou-se o fortalecimento dos princípios administrativos e a ampliação da participação de diversos atores, governamentais e não governamentais, nos processos de tomada de decisão e execução de políticas públicas. Dentre esses processos, destacam-se os contratos administrativos e as licitações, instrumentos essenciais para a consecução das finalidades estatais.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o ordenamento jurídico brasileiro incorporou avanços normativos significativos, revogando parcialmente legislações anteriores e introduzindo novas diretrizes voltadas à transparência, controle, planejamento e gestão por resultados. Nesse contexto, o papel de atores como o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, agências reguladoras, tribunais de contas, sociedade civil organizada, organizações sociais e empresas contratadas ganha centralidade no debate jurídico-administrativo contemporâneo.

Utilizando-se a metodologia da revisão bibliográfica, este artigo propõe uma análise das bases constitucionais da Administração Pública, identificando como os princípios consagrados orientam a atuação estatal e delineiam os contornos legais da atuação de diferentes agentes nos contratos administrativos e licitações. Ainda, serão abordadas as implicações jurídicas da atuação de atores não governamentais e os

desafios enfrentados pela Administração na persecução da moralidade, da eficiência e da probidade, especialmente diante da vigência da nova legislação.

1. A BASE CONSTITUCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Primeiramente, pode se observar que os fundamentos normativos e principiológicos que orientam a Administração Pública brasileira estão estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. E assim, o artigo 37 da Carta Magna é considerado a pedra angular da estrutura administrativa do Estado, ao dispor que "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (BRASIL, 1988).

Esses princípios, frequentemente referidos como LIMPE, formam um núcleo fundamental que deve ser respeitado em todas as atuações da administração pública.

Frisa-se que a constitucionalização dos princípios da Administração conferiu ao Poder Judiciário e aos demais órgãos de controle a possibilidade de examinar aspectos do ato antes vedados ao Poder Judiciário. Princípios como os da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, dentre outros previstos no ordenamento jurídico, são utilizados no controle de atos administrativos, dentro da ideia, já referida, de que a Administração Pública deve obediência não só à lei, mas ao Direito (DI PIETRO, 2023).

Neste passo, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência estão imbuídas de valores de direito mais amplos que o dever de obedecer às normas positivas.

A legalidade, nesse sentido, traduz-se na submissão estrita da Administração à lei, distinguindo-se da legalidade privada. Ao administrador público é dado fazer apenas o que a lei autoriza, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello: “para o particular, tudo o que a lei não proíbe é permitido; para a Administração Pública, só é permitido o que a lei autoriza” (MELLO, 2019, p. 112).

A impessoalidade garante que os atos administrativos sejam realizados em nome do interesse público, afastando personalismos ou favorecimentos, e assim, também a nomeação de parentes para cargos públicos.

ISSN 2595-5934

Neste passo, Nepotismo (do latim *nepotis*, sobrinho) é a nomeação de parente para ocupar cargo de confiança. Contrária à moralidade, impessoalidade e eficiência administrativas, a prática do nepotismo foi condenada pela Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal (MAZZA, 2023).

A nomeação de cônjuge, companheiro, ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (STF, 2020, p. 8).

A moralidade exige conduta ética e proba, sendo o agente público responsável não apenas por atos ilegais, mas também por aqueles que ofendem a moral administrativa. Já a publicidade assegura a transparência e o controle social sobre os atos estatais. Por fim, a eficiência – princípio inserido pela Emenda Constitucional nº 19/1998 – impõe à Administração a busca pela melhor prestação dos serviços públicos com o menor custo possível.

A Carta Magna de 1988 estabelece outros dispositivos relevantes, como o artigo 70, que trata do controle da administração pública, e o art. 173, §1º, que impõe que a atividade econômica exercida pelo Estado deve observar os princípios da legalidade, da economicidade e da responsabilidade.

Neste contexto, a estrutura da Administração Pública que é dividida em direta e indireta deve respeitar os princípios constitucionais administrativos.

A administração direta compreende os órgãos integrados à estrutura dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, enquanto a indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme art. 37, XIX da CF/88.

Nesse contexto, os princípios constitucionais não são apenas diretrizes teóricas, mas normas de eficácia plena que orientam a atuação do administrador público e condicionam a validade dos atos administrativos.

Para Carvalho Filho (2021, p. 41), “os princípios constitucionais administrativos são normas de observância obrigatória e possuem status normativo

equivalente ao das regras, podendo sua violação acarretar a nulidade do ato administrativo".

Por conseguinte, a base constitucional da Administração Pública brasileira estabelece uma estrutura jurídica sólida para a atuação estatal, assegurando a legalidade e o respeito ao interesse público em todos os níveis federativos e poderes da República.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA COMO ATORES GOVERNAMENTAIS

A organização da Administração Pública no Brasil segue um modelo que distingue a atuação governamental em duas grandes esferas: a Administração Direta e a Administração Indireta. Ambas constituem os braços operacionais do Estado para a execução das políticas públicas e serviços essenciais à coletividade.

Conforme o artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (BRASIL, 1988). Essa disposição revela que, independentemente da natureza jurídica dos entes que compõem a estrutura administrativa, todos estão sujeitos ao regime jurídico-administrativo estabelecido pelo texto constitucional.

A Administração Direta compreende os órgãos que integram os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. São órgãos sem personalidade jurídica própria, subordinados diretamente à entidade política que os criou, como os ministérios, secretarias estaduais e municipais, autarquias especiais e departamentos.

O conjunto formado pela somatória de todos os órgãos públicos integrantes da estrutura de cada entidade federativa recebe o nome de Administração Pública Direta ou Centralizada. Assim, pertencem à Administração Direta, além das próprias entidades federativas, ou seja, União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, também os Ministérios, Secretarias, Delegacias, Tribunais, Casas

Legislativas, Prefeituras, Ministério Público, Defensorias, Tribunais de Contas etc. (MAZZA, 2023).

Já a Administração Indireta é formada pelas entidades dotadas de personalidade jurídica própria, criadas por lei específica para o desempenho de atividades específicas da Administração Pública. Conforme o art. 37, XIX, da CF/88, "somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação" (BRASIL, 1988).

As principais entidades da Administração Indireta são: Autarquias, como o INSS e as agências reguladoras (ex.: ANVISA), que são criadas por lei e possuem autonomia administrativa; Fundações públicas, que atuam em áreas sociais e culturais, como a FUNAI e a Fiocruz; Empresas públicas, como a Caixa Econômica Federal; e Sociedades de economia mista, como o Banco do Brasil e a Petrobras, cuja composição acionária é compartilhada com o setor privado.

A atuação desses entes é essencial à consecução das políticas públicas. Todavia, mesmo gozando de autonomia administrativa, todas as entidades da Administração Indireta estão sujeitas aos controles internos e externos, inclusive aos princípios do artigo 37 da Carta Magna.

Importante destacar ainda que tanto na Administração Direta quanto a Indireta, os gestores públicos são considerados atores governamentais, na medida em que operam em nome do Estado. Sua conduta, portanto, deve observar não apenas os princípios constitucionais da Administração Pública, mas também os regramentos infraconstitucionais, especialmente no tocante à gestão de recursos públicos e à celebração de contratos e licitações.

Assim, a distinção entre Administração Direta e Indireta serve como um modelo organizacional para o desempenho de funções estatais, sem que se percam de vista a unidade do Estado e a responsabilidade do poder público perante a sociedade.

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
AGO 2025 EDIÇÃO Nº88

3. O PAPEL DOS ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública contemporânea tem incorporado, de forma crescente, a atuação de atores não governamentais na formulação e execução de políticas públicas, bem como na prestação de serviços públicos. Essa realidade representa uma transformação no paradigma clássico do Estado como único responsável pela gestão pública, revelando uma tendência de governança colaborativa.

Em 2023, foram identificadas 879.326 Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Este é o novo número de organizações levantadas pelo Mapa das OSC, representando um aumento de 7,8% de OSCs ativas, em relação às 815.677 organizações identificadas em 2021. O mapeamento de OSCs, que são popularmente conhecidas como organizações não governamentais (ONGs), utilizou o universo de CNPJs (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) ativos no país, disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). A nova versão do Mapa também implementou aprimoramentos no código aplicado para classificar um CNPJ como OSC, mas preservou os principais critérios utilizados em versões anteriores da plataforma (IPEA, 2024).

A Constituição Federal de 1988, em diversos dispositivos, prevê a possibilidade de cooperação entre o Estado e a sociedade civil. O artigo 174, por exemplo, reconhece a função normativa e reguladora do Estado, mas também destaca o papel das entidades privadas como agentes de desenvolvimento econômico e social. Já o artigo 199, §1º, autoriza a participação complementar da iniciativa privada na saúde. Essas disposições revelam a abertura do ordenamento jurídico brasileiro à atuação não estatal.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 94), “a atuação dos particulares no desempenho de atividades de interesse público não afasta a supremacia do interesse coletivo, mas pode contribuir para a melhoria da eficiência administrativa, desde que respeitados os princípios constitucionais”.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, essa participação se intensifica. A legislação atual prevê instrumentos

contratuais como parcerias, contratos de eficiência, diálogos competitivos e consórcios públicos, que estimulam a interação entre Estado e entes privados. O artigo 11 da Lei acima mencionada, destaca, por exemplo, a possibilidade de utilização do diálogo competitivo com o objetivo de buscar soluções inovadoras para a contratação pública.

Além da iniciativa privada lucrativa, como ONGs, fundações e associações, também são reconhecidas como agentes legítimos da gestão pública. A Lei nº 13.019/2014, chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabeleceu as diretrizes para parcerias voluntárias entre OSCs e o poder público.

Outro aspecto relevante é a atuação dos organismos internacionais e multilaterais, como a ONU e o Banco Mundial, que cooperam tecnicamente e financeiramente com programas de políticas públicas em países em desenvolvimento. A governança global, conforme salienta Bobbio (2000), já não se limita às fronteiras do Estado-nação, exigindo articulação com múltiplos atores, inclusive transnacionais.

Contudo, a inserção de atores não governamentais na gestão pública deve ser pautada por transparência, controle social e *accountability,* para evitar riscos de captura do interesse público por interesses privados. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem reforçado em suas deliberações a importância da fiscalização e do monitoramento contínuo das parcerias público-privadas, especialmente nos setores de infraestrutura e saúde.

Portanto, os atores não governamentais ocupam papel cada vez mais central na construção da agenda pública e na execução de políticas estatais, desde que observados os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, conforme estabelece o art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

4. OS ATORES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E LICITAÇÕES À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021, que institui o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil, promove uma reconfiguração do papel dos diversos sujeitos envolvidos no processo de contratação pública. Tanto atores

governamentais quanto não governamentais são reconhecidos como essenciais para a construção de uma gestão pública eficiente, participativa e transparente.

A Constituição Federal de 1988, no caput do artigo 37, impõe à Administração Pública o dever de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios que orientam não apenas a conduta dos agentes estatais, mas também as relações contratuais estabelecidas com o setor privado. A nova Lei de Licitações reafirma e detalha esses princípios, enfatizando a responsabilidade solidária dos contratantes na preservação do interesse público.

Os contratos administrativos têm como sua maior particularidade a presença constante da busca pela realização do interesse público. Isto faz com que as partes do contrato administrativo (administração contratante e terceiro contratado) não sejam colocadas em situação de igualdade. Porém, em nome da supremacia do interesse público, de que é titular a Administração Pública, serão conferidas a estas prerrogativas que lhe colocarão em um patamar diferenciado, de superioridade em face do particular que com ela contrata (FURTADO, 2000, p. 43).

Atores governamentais, como os servidores públicos, os gestores e os fiscais de contratos, assumem papel central na concepção, planejamento e fiscalização das contratações. A nova lei exige planejamento robusto (art. 18 a 20), critérios técnicos e econômicos para a escolha do fornecedor (art. 34 e seguintes) e um modelo de governança contratual que inclui matriz de riscos e cláusulas de desempenho.

Por outro lado, os atores não governamentais, compreendidos como empresas privadas, consórcios, organizações da sociedade civil, entidades do terceiro setor, e inclusive organismos multilaterais, são igualmente sujeitos a deveres, responsabilidades e controles. A Lei nº 14.133/2021, por meio do art. 11, reconhece expressamente a possibilidade de diálogo competitivo, o que significa a abertura para que tais atores participem de forma propositiva no delineamento do objeto contratual.

Além disso, a lei promove instrumentos como credenciamento, procedimento de manifestação de interesse (PMI) e pré-qualificação permanente, que ampliam a participação privada na modelagem e na execução contratual, em consonância com o princípio da eficiência.

No âmbito, dos contratos administrativos, ao contrário, a administração terá não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do

contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da administração de promover a devida fiscalização da execução do contrato (FURTADO, 2000, p. 52).

Desta forma, as organizações não governamentais serão fiscalizadas pelos atores governamentais nos contratos administrativos.

E mais, a participação de organizações não governamentais também é regulada por outras normativas, como a Lei nº 13.019/2014, sendo a Lei Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, tem como objetivo suprir déficits de capacidade estatal, especialmente em políticas sociais, ambientais e culturais. A atuação dessas entidades, no entanto, deve estar submetida à lógica do controle social e da *accountability,* como já ressaltado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2022).

O controle das contratações públicas é tema de especial relevância na Lei nº 14.133/2021, e é exercido tanto por órgãos internos da Administração (controle interno), quanto por órgãos externos, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e a própria sociedade civil (art. 169). Esse controle deve se estender aos atores não governamentais, sobretudo em situações em que a execução contratual envolva repasse de recursos públicos.

Com relação à responsabilização, a Lei reafirma os instrumentos da Lei de Improbidade Administrativa, antiga Lei nº 8.429/1992, reformada pela Lei nº 14.230/2021, exigindo a comprovação de dolo específico para que se configure o ato ímprobo.

Nesse contexto, a doutrina tem rechaçado a chamada *teoria do avestruz*, que presumia má-fé em casos de omissão, como aborda Maria Sylvia Di Pietro (2023).

A Lei nº 8.429/92 foi profundamente alterada pela Lei nº 14.230, de 25-10-21, a tal ponto que talvez tivesse sido mais adequada a elaboração de outra lei. As principais inovações podem ser assim resumidas: exigência de dolo para configuração do ato de improbidade administrativa, com exclusão da conduta ou omissão culposa, antes prevista nos artigos 5º e 10; e elenco taxativo das hipóteses de ato de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), com revogação das hipóteses previstas nos incisos I e II (DI PIETRO, 2023).

Portanto, à luz da Constituição de 1988 e da Lei nº 14.133/2021, os contratos administrativos e licitações devem ser compreendidos como instrumentos jurídicos

complexos que articulam responsabilidades compartilhadas entre Estado e sociedade. A relação entre os atores governamentais e não governamentais deve ser regida pelo respeito mútuo, pela promoção do interesse público e pela observância rigorosa dos princípios constitucionais.

5. OS ATUAIS PROBLEMAS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E LICITAÇÕES.

A improbidade administrativa constitui um dos principais desafios enfrentados pela Administração Pública brasileira, especialmente no que se refere aos contratos administrativos e aos processos licitatórios. Apesar da evolução legislativa, como a promulgação da Lei nº 14.133/2021 e a reforma da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 14.230/2021, ainda persistem diversas lacunas e distorções na responsabilização dos agentes públicos e privados.

A improbidade administrativa é uma espécie qualificada de ilegalidade, pois exige uma determinada carga de desonestidade do comportamento. A influência do aspecto semântico da expressão é justamente essa. Nem toda ilegalidade configura improbidade, porque esta última somente se configura com a convergência da violação às normas jurídicas e da atuação desonesta, desleal ou de má-fé do agente público. A natureza jurídica do ato de improbidade administrativa é de infração civil (PIRES, 2021).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, §4º, estabelece que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário” (BRASIL, 1988). A norma constitucional reforça a necessidade de integridade e boa-fé no trato da coisa pública, sobretudo nas relações contratuais que envolvem recursos públicos.

A improbidade, no âmbito das licitações e contratos, pode se manifestar sob diversas formas: fraudes em procedimentos licitatórios, direcionamento de editais, superfaturamento de obras e serviços, execução parcial ou insatisfatória de contratos, corrupção passiva e ativa, entre outras práticas que violam os princípios da legalidade, moralidade e eficiência.

No entendimento de Vivian Maria Pereira Ferreira (2019, p. 18), o agente público que assina um contrato administrativo ou publica um edital de licitação não age por reflexo ou de forma irracional. Age voluntariamente, de forma intencional e movido por um propósito, selecionando os meios para atingir um determinado fim. Cuida- -se, nesse sentido, de uma ação estratégica, que pode ser avaliada em termos de eficácia; vale dizer, se teve sucesso ou se, ao contrário, falhou.

Neste passo, a Lei nº 14.230/2021 introduziu critérios mais restritivos para a configuração do ato ímprobo, exigindo a demonstração de dolo específico e afastando a responsabilidade por culpa, o que gerou debates intensos no meio jurídico.

Por outro lado, a nova sistemática busca evitar o uso indevido da Lei de Improbidade como ferramenta de perseguição política ou criminalização excessiva da atividade administrativa.

No contexto da Lei nº 14.133/2021, o art. 11 reafirma os princípios que regem a licitação e a contratação, e exige conduta proba tanto dos agentes públicos quanto dos particulares contratados. No entanto, a efetividade da responsabilização por atos de improbidade ainda depende da atuação diligente dos órgãos de controle, como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e o controle interno das entidades públicas.

A atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) tem sido crucial para identificar e punir atos ímprobos, embora enfrentem limitações estruturais e operacionais. A fiscalização preventiva e o uso de ferramentas digitais, como os painéis de integridade e o cruzamento de dados fiscais, têm sido estratégias promissoras no combate às fraudes.

É importante reconhecer o papel da sociedade civil e da imprensa livre na fiscalização social das licitações públicas. A transparência ativa, prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), é uma aliada fundamental no combate à improbidade.

Logo, os atuais problemas da improbidade administrativa nos contratos e licitações exigem reformas institucionais, fortalecimento dos mecanismos de controle e uma cultura de integridade baseada na responsabilização efetiva, mas também equilibrada, como propõe a doutrina contemporânea e os princípios constitucionais.

SOUZAEAD®
Revista Acadêmica Digital
ISSN 2595-5934
REVISTA ACADÊMICA DIGITAL
AGO 2025 EDIÇÃO Nº88

6. A RESOLUÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E LICITAÇÕES ATRAVÉS DOS ATORES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS

A resolução dos casos de improbidade administrativa no âmbito dos contratos públicos e das licitações exige uma abordagem sistêmica e colaborativa entre os atores governamentais e não governamentais. Essa articulação se ancora no princípio da moralidade administrativa, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o qual impõe ao agente público o dever de atuar com honestidade, lealdade e boa-fé no exercício de suas funções.

Nesse sentido, o combate à improbidade não pode ser apenas repressivo, mas também preventivo e resolutivo, envolvendo mecanismos como a governança pública, os acordos de não persecução civil, os programas de integridade e os conselhos de controle social. A Lei nº 14.230/2021 consagrou, em seu artigo 17-B, a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível, medida que visa solucionar conflitos sem a necessidade de judicialização prolongada.

Os atores governamentais, como a CGU, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a Advocacia Pública e os órgãos internos de controle e correição, desempenham papel essencial na detecção, investigação e correção de atos ímprobos. Suas ações preventivas incluem auditorias regulares, análise de riscos, incentivo à integridade institucional e capacitação dos agentes públicos.

Por sua vez, os atores não governamentais, como as organizações da sociedade civil, conselhos de transparência, observatórios sociais e a imprensa, possuem função fiscalizadora e propositiva. A participação social no controle da Administração Pública encontra respaldo no artigo 1º, parágrafo único da Constituição, ao prever que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente" (BRASIL, 1988).

Além disso, os atores não governamentais, ora as entidades privadas, quando submetidas ao regime de contratos administrativos, tornam-se também corresponsáveis por eventuais ilícitos, desde que concorram ao ato ímprobo este iniciado pelo agente público de um dos atores governamentais.

A OCDE (2020) enfatiza que “a governança robusta é essencial para evitar corrupção nos contratos públicos e promover o valor pelo dinheiro”.

Portanto, a resolução da improbidade administrativa não é monopólio do Estado, mas tarefa compartilhada entre todos os entes da governança democrática. Somente com a integração entre os mecanismos de controle, a transparência ativa e a conscientização social, poderá tornar possíveis ao se reduzir a incidência de práticas lesivas ao interesse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A improbidade administrativa nos contratos administrativos e licitações permanece como um dos maiores desafios à integridade e à eficiência da Administração Pública brasileira.

O enfrentamento das práticas ímprobas não pode ser restrito ao sistema judicial, sendo fundamental a participação de atores governamentais e não governamentais em um modelo de governança colaborativa. Órgãos como o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Controladoria-Geral da União devem atuar em conjunto com entidades da sociedade civil, empresas, imprensa e conselhos sociais para prevenir, monitorar e corrigir irregularidades nas contratações públicas. A transparência e a prestação de contas se tornam elementos-chave nesse processo.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, ampliou as possibilidades de controle e de responsabilização, exigindo mecanismos de integridade por parte dos contratados e valorizando o planejamento, a eficiência e a fiscalização.

Com brevidade, espera-se o fortalecimento de uma cultura institucional baseada na ética pública, com uso estratégico de tecnologia da informação para o cruzamento de dados, rastreabilidade de contratos e automação de processos de controle. Além disso, será indispensável o investimento na capacitação técnica e ética dos servidores públicos e na ampliação dos canais de denúncia e participação popular, para que a cidadania possa exercer efetivamente seu papel de controle social.

Enfim, a superação da improbidade administrativa nos contratos públicos não se fará apenas com normas rigorosas, mas com uma transformação cultural e institucional baseada em cooperação intersetorial, transparência ativa e responsabilização efetiva. O futuro da Administração Pública passa pela integridade, pela inovação e pelo compromisso coletivo com o interesse público.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: por uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm> Acesso em: 01 ago.2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429/1992 – Improbidade Administrativa. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm> Acesso em: 01 ago.2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. Revista Direito GV, v. 15, n. 3, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6172201937. Acesso em: 3 ago. 2025.

FURTADO, Lucas Rocha. Contratos administrativos e contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública. Revista do TCU, Brasília, n. 86, p. p. 41–60, 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/934> Acesso em: 2 ago. 2025.

IPEA - Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. Mapa: Brasil tem 879.326 organizações ativas até 2023. Mapa das Organização da Sociedade Civil. 16 de maio

de 2024. Disponível em:<https://mapaosc.ipea.gov.br/post/186/mapa-brasil-tem-879.326-organizacoes-ativas-ate-2023> Acesso em: 02 ago. 2025.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development. Public Integrity for an Effective. COVID-19 Response and Recovery. Paris: OECD, 2020.

PIRES, Gabriel Lino de Paula. Manual de direito administrativo [livro eletrônico] 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

STF - Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante: Versão resumida. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/2020SumulaVinculante1a29e31a58Resumidocapaecontedo.pdf>Acesso em: 01 ago. 2025.

TCU - Tribunal de Contas da União. Referencial de Governança das Contratações Públicas. Brasília: TCU, 2022.